

Kommittédirektiv



Översyn av fastighetstaxeringen av bostäder

Dir.
2011:13

Beslut vid regeringssammanträde den 24 februari 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur fastighetstaxeringen av bostäder kan avskaffas eller avsevärt förenklas.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2012.

Bakgrund

Fastighetstaxering

Regler om fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Vid fastighetstaxeringen delas byggnader in i olika byggnadstyper och mark i olika ägoslag. Dessa bildar enligt olika angivna kombinationer olika typer av taxeringsenheter. En taxeringsenhet kan omfatta hela eller delar av en fastighet eller flera fastigheter tillsammans. Fastighetstaxering sker på grundval av en fastighets användning och beskaffenhet vid ingången av det år för vilket taxeringen bestäms (den s.k. beskaffenhetstidpunkten).

Fastighetstaxering sker i form av allmän fastighetstaxering, förenklad fastighetstaxering och särskild fastighetstaxering. Allmän fastighetstaxering ska göras vart sjätte år. Mitt emellan de allmänna fastighetstaxeringarna görs för vissa taxeringsenheter – hyreshusenheter, småhusenheter, lantbruksenheter och ägarlägenhetsenheter – en förenklad fastighetstaxering. En sär-

skild fastighetstaxering görs varje år det inte är allmän eller förenklad fastighetstaxering men leder endast till nytt taxeringsvärde om fastigheten genomgått en förändring. Vid fastighetstaxering bestäms ett taxeringsvärde för varje taxeringsenhet (med undantag för vissa skatte- och avgiftsfria fastigheter). Målet är att taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av fastighetens marknadsvärde.

Med marknadsvärdet avses enligt 5 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen det pris som fastigheten sannolikt betingar vid en försäljning på den allmänna marknaden. Marknadsvärdet bestäms utifrån det genomsnittliga prisläget under andra året (nivååret) före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering sker. Detta prisläge grundas på analyser av statistik över gjorda försäljningar och marknadsvärderingar som Skatteverket gör tillsammans med Lantmäteriet.

Fastighetstaxeringen är registerbaserad, vilket innebär att de uppgifter som behövs för taxeringen, t.ex. ägarförhållanden och arealer, i största möjliga utsträckning hämtas från befintliga register (främst fastighetsregistret vid Lantmäteriet).

2009 års fastighetstaxering av småhusenheter

Av 1 kap. 7 § fastighetstaxeringslagen följer att 2009 års fastighetstaxering av småhusenheter skulle ha varit en allmän fastighetstaxering. I samband med införandet av den kommunala fastighetsavgiften för bostäder beslutades emellertid att denna taxering i stället skulle ske som förenklad fastighetstaxering.

Denna ändring motiverades med att fastighetsavgiftens införande och avskaffandet av förmögenhetsskatten medförde ett mindre omfattande behov av precision i värderingen och att en förenklad fastighetstaxering innebär minskad administration för såväl skattskyldiga som för Skatteverket (prop. 2007/08:27, s. 97 f).

Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Den 1 januari 2008 ersattes den statliga fastighetsskatten på bostäder av en kommunal fastighetsavgift. Fastighetsskatten för utländska privatbostäder slopades samtidigt utan att ersättas av

någon fastighetsavgift. Bestämmelser om fastighetsskatt finns i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt medan bestämmelser om fastighetsavgift finns i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. Fastighetsskatt och fastighetsavgift tas in genom Skatteverkets försorg inom ramen för den årliga inkomsttaxeringen.

Fastighetsskatt och fastighetsavgift ska, i sin helhet, betalas för ett kalenderår av den som vid ingången av kalenderåret är ägare till fastigheten eller enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen ska anses som ägare. Som ägare anses bl.a. den som innehar fastighet med tomträtt.

Fastighetsavgift utgår för småhus och ägarlägenheter samt bostäder i hyreshusenheter som är uppförda samt värderingsenhet för tillhörande tomtmark. Fastighetsavgiften för småhus och ägarlägenheter utgörs av ett fast belopp per småhus eller ägarlägenhet, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Fastighetsavgiften för bostadsdelen av hyreshusenheter utgörs av ett fast belopp per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Fastighetsavgiftens fasta belopp indexeras med utvecklingen av inkomstbasbeloppet.

För småhus på ofri grund och bebyggd tomtmark för småhus som inte har samma ägarförhållanden som småhuset är fastighetsavgiften hälften av ordinarie avgift per småhus, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnaden respektive marken.

Fastighetsskatt tas fortfarande ut för andra bostadsrelaterade enheter, t.ex. bostäder som är under uppförande, värderingsenhet för tomtmark som tillhör sådana bostäder och obebyggd tomtmark. Fastighetsskatt tas även ut för bl.a. lokaler och industrienheter. Fastighetsskatt tas ut med viss procent av taxeringsvärdet. Procentsatsen varierar mellan olika typer av taxeringsenheter.

Begränsning av kommunal fastighetsavgift för pensionärer

För den kommunala fastighetsavgiften finns en begränsning av avgiftsuttaget för pensionärer, personer som får sjuk- eller

aktivitetsersättning samt personer som får en motsvarande ersättning från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Med pensionärer avses personer som fyllt 65 år vid ingången av året före taxeringsåret. Reglerna tar sikte på fastighetsägare som är fysiska personer och gäller för permanentbostäder i småhus. Dödsbon omfattas inte.

Bestämmelserna, som finns i lagen (2008:826) om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift, innebär att fastighetsavgiften begränsas genom skattereduktion. Fastighetsavgiften ska efter skattereduktionen inte överstiga fyra procent av den avgiftsskyldiges inkomst. Fastighetsavgiften kan som lägst reduceras ned till ett beloppsmässigt golv som indexeras genom att knytas till prisbasbeloppets förändring.

Överföring av fastighetsavgiftsmedel till kommunsektorn

Den kommunala fastighetsavgiften är en statlig skatt (prop. 2007/08:27, s. 69) men medlen utbetalas månadsvis till varje kommun enligt vad som närmare föreskrivs i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Annan användning av taxeringsuppgifter

Taxeringsvärden och andra uppgifter och begrepp som härrör från fastighetstaxeringen används inte enbart för uttag av statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. Vid uttag av stämpelskatt vid förvärv av fastigheter och tomträtter sker alltid en jämförelse mellan den köpeskilling som erlagts och taxeringsvärdet så att skatten beräknas på det högsta av dessa värden. Fastighetstaxeringens indelning i byggnadstyper har bl.a. betydelse för uppdelningen mellan privatbostadsfastigheter och näringsfastigheter, vilken i sin tur har betydelse inom olika delar av inkomstbeskattningen.

Taxeringsuppgifter används även i lagstiftning utanför skatteområdet. Så föreskrivs t.ex. i 6 kap. 10 § jordabalken att en fastighets värde utgörs av dess taxeringsvärde när det gäller fördelningen av ansvaret för inteckningar som tecknats gemensamt för flera fastigheter. Taxeringsvärdet skapar alltså i dessa

fall en förutsägbarhet beträffande ansvarsfördelningen. Ett annat exempel är lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället, där en förutsättning för rätt att förvärva arrendestället är att ett taxeringsvärde har fastställts för bostads- huset (jfr bet. 1984/85:LU35, s. 17 f., och prop. 1995/96:43). Ytterligare ett exempel är att hyresgästers rätt att genom en förening förvärva fast egendom för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt är avgränsad till fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller som småhusenhet.

Taxeringsvärden och andra uppgifter som bestäms vid fastighetstaxeringen, exempelvis hur fastigheten används, ingår också som en del i fastighetsregistret (taxeringsuppgiftsdelen). Uppgifterna i fastighetsregistret har en mycket omfattande användning i samhället. Taxeringsdelen används bl.a. i samband med all fastighetsomsättning och kreditgivning. Uppgifterna används även för ändamål som t.ex. skattekontroll, arbete mot penningtvätt, kreditupplysningsändamål, statistik, samhälls- och verksamhetsplanering och underlag för beräkning av tomträttsavgälder, försäkringspremier, m.m.

Särskilt uppskattningsvärde

Enligt lagen (1971:171) om särskilt uppskattningsvärde på fastighet får ett särskilt uppskattningsvärde fastställas för en fastighet på vilken det har gjorts en ny-, till- eller ombyggnad efter den tidpunkt som det senast fastställda taxeringsvärdet avsett. Ett sådant uppskattningsvärde får fastställas även för en fastighet som ändrats eller nybildats genom fastighetsbildning om det inte finns ett särskilt taxeringsvärde fastställt för det område fastigheten omfattar, liksom för en fastighet som undantagits från skatte- och avgiftsplikt enligt 3 kap. fastighetstaxeringslagen. Ett särskilt uppskattningsvärde gäller tills ett nytt uppskattningsvärde eller ett nytt taxeringsvärde fastställts för fastigheten. Uppskattningsvärdet fastställs av Skatteverket efter ansökan från fastighetsägaren. Vid fastställelsen tillämpas de grunder som enligt fastighetstaxeringslagen gäller för fast-

ställande av taxeringsvärde. Ett uppskattningsvärde kan bl.a. komma till användning i samband med överlåtelse av skatte- och avgiftsfria specialbyggnader, såsom t.ex. skolbyggnader eller sportanläggningar, som saknar taxeringsvärden.

Kritik mot nuvarande fastighetstaxering av bostäder

Fastighetstaxeringen av bostäder har varit föremål för omfattande kritik.

Ett argument som anförts är att taxeringsvärdet genom sin koppling till fastighetens marknadsvärde huvudsakligen kommer att bestämmas av förhållanden utanför den enskilde fastighetsägarens kontroll. När priserna stiger kraftigt i ett område eller en region påverkar detta visserligen inte direkt dem som redan äger fastigheter där. Dessa fastighetsägare kan emellertid ändå som en följd av prisstegringarna få högre taxeringsvärden utan att de har möjlighet att påverka det, vilket kan upplevas som orättvist. Detta gäller inte minst för fastighetsägare som är bofasta i områden som blivit attraktiva fritidshusområden. Samma förhållande gäller i storstäderna.

Ytterligare en invändning som gjorts är att de taxeringsvärden som fastställs genom den schabloniserade massvärdering som fastighetstaxeringen utgör inte förmår återspegla faktiska marknadsvärden för enskilda fastigheter. I vissa fall görs det gällande att taxeringsvärdena är för höga men det har även förekommit påståenden om för låga taxeringsvärden.

Kritik har även riktats mot att marknadsvärdet bestäms utifrån prisläget två år före taxeringsåret, vilket gör det svårare att fånga upp snabba prisstegringar och prisfall.

Vissa har som ett skäl för slopad fastighetstaxering av bostäder framhållit den minskade betydelse som taxeringsvärdet har för beskattningen av bostäder efter införandet av den kommunala fastighetsavgiften. Ibland anføres även att fortsatt fastighetstaxering möjliggör en återgång till en ordning där taxeringsvärdet styr storleken på den löpande beskattningen av samtliga bostäder.

Vissa kritiker hävdar också att ett slopande av fastighets-taxeringen skulle kunna innebära offentligfinansiella besparingar.

Tillkännagivande från riksdagen

Riksdagen har tillkännagett som sin mening att regeringen bör tillsätta en utredning för att belysa förutsättningarna för att slopa fastighetstaxeringen av bostäder (bet. 2009/10:SkU27, rskr. 2009/10:205). I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, volym 1, avsnitt 6.4.4) uttalade regeringen att en utredning skulle ges i uppdrag att lämna förslag om att avskaffa eller avsevärt förenkla systemet med fastighetstaxering av bostäder och angav som ett ytterligare skäl att införandet av den kommunala fastighetsavgiften inneburit att taxeringsvärdet inte längre har samma betydelse för den löpande beskattningen av bostäder.

Utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget tar i första hand sikte på den del av fastighetstaxeringen som rör bostäder, dvs. småhus, ägarlägenheter och bostadsdelen av hyreshus. Utredaren ska belysa förutsättningarna för ett slopande av denna fastighetstaxering, liksom vilka konsekvenser det får för uttaget av fastighetsavgiften. Utredaren ska dessutom analysera vilka förenklingar som kan göras av det nuvarande systemet med fastighetstaxering av bostäder om detta behålls. Den delen av utredningsuppdraget inkluderar även en författningsteknisk översyn. Inom ramen för förenklingssträvandena ska utredaren särskilt pröva vissa frågor som anges under rubriken "Särskilda taxeringsfrågor" nedan. Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag avseende såväl slopande som förenklingar av fastighetstaxeringen av bostäder.

När det gäller de fastighetstaxeringsregler som rör icke bostadsrelaterad egendom bör utredaren i första hand endast föreslå sådana förändringar som är nödvändiga för lagstiftningens inre systematik och sammanhang.

Utredaren ska dessutom föreslå de ändringar i övrigt som förslagen rörande fastighetstaxering bör föranleda beträffande den löpande fastighetsbeskattningen, skattesystemet i övrigt samt andra författningar, inklusive lagstiftningen om särskilt uppskattningsvärde på fastighet. Detta inbegriper skatteadministrativ och annan administrativ lagstiftning, inklusive registerlagstiftning.

Utöver författningsförslag ska utredaren även belysa förslagets konsekvenser utanför det författningsreglerade området.

Allmänna utgångspunkter

Som en allmän utgångspunkt för utredaren gäller att uppdraget ska utföras med beaktande av de generella riktlinjer för skatte-reglernas utformning som regeringen föreslagit riksdagen i 2008 års ekonomiska vårproposition och som riksdagen därefter beslutat om (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, rskr. 2007/08:259).

En central utgångspunkt för såväl frågan om slopande av fastighetstaxeringen av bostäder som frågan om förenklingar av den är att en löpande beskattning av bostäder ska behållas. En ytterligare utgångspunkt är att medlen från denna löpande beskattning, precis som i dag, ska tillfalla kommunsektorn.

En annan utgångspunkt är att taxeringsvärden, till den del de föreslås behållas, även fortsättningsvis ska spegla marknadsvärden. Utredaren är dock fri att föreslå ändringar av reglerna för hur marknadsvärde och taxeringsvärde fastställs.

Utredaren är oförhindrad att, i de delar där det är lämpligt, redovisa alternativa förslag till lösningar.

Alla förslag som lämnas ska vara utformade så att de beaktar EU-rätten.

Slopande av taxeringssystemet

Utredaren ska lämna författningsförslag till ett fullständigt slopande av nuvarande fastighetstaxering av bostäder. Fastig-

hetstaxeringen i övrigt ska däremot behållas, med de modifieringar som en slopad taxering av bostäder kan kräva. En särskild fråga att hantera i detta sammanhang är taxeringen av hyreshusenheter, som kan innehålla både bostäder och lokaler. Utredaren bör även särskilt beakta fastighetstaxering av och fastighetsavgift för studentbostäder.

Den indelning i olika byggnadstyper och fastighetstyper som regleras i fastighetstaxeringslagstiftningen har, som framgått ovan, betydelse för såväl den löpande beskattningen av dessa som för andra författningsregleringar. Även om fastighetstaxeringen av bostäder slopas kommer det därför med all sannolikhet att behövas en klassificering och registerföring, med tillhörande uppgiftslämnande, av sådana byggnader och fastigheter. Utredaren ska, med utgångspunkt i sina förslag om slopande av taxeringen av bostäder, särskilt pröva vilka nya funktioner som behövs som ersättning för det slopade taxeringssystemet.

Förenklingar av taxeringssystemet

När det gäller frågan om förenklingar av nuvarande system för fastighetstaxering av bostäder bör utredaren förutsättningslöst pröva vilka förenklingar och rationaliseringar som är möjliga. Uppdraget omfattar såväl förfaranderegler som materiella regler om fastighetstaxering.

Sedan fastighetstaxeringslagen infördes 1979 har lagstiftningen genomgått flera relativt stora förändringar, och Skatteverket har gått från att vara flera olika myndigheter till att vara en enda. Utredaren ska mot denna bakgrund identifiera eventuella bestämmelser som blivit obsoleta eller som kommit att mista sin tidigare betydelse för taxeringen eller stå i konflikt med varandra och i förekommande fall föreslå lämpliga författningsändringar. Utredaren ska även i övrigt genomföra en författningsteknisk översyn och föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga för att åstadkomma ökad tydlighet och överskådlighet samt språklig modernisering och enhetlighet. Denna del av utredningsuppdraget gäller fastighetstaxering av bostäder för det fall det föreslås behållas, men även bestäm-

melser om fastighetstaxering av annat än bostadsrelaterad egendom. Utredaren är även i övrigt oförhindrad att föreslå förbättringar av fastighetstaxeringens funktionssätt. De förslag som lämnas bör sammantaget minska den administrativa bördan för såväl berörda fastighetsägare som för Skatteverket. Utredaren är dock fri att inom ramen för denna del av utredningsuppdraget lämna förslag som innebär en ökad administrativ börda om förslagen kan motiveras med förbättringar av fastighetstaxeringens funktionssätt, såsom t.ex. förbättrad precision vid fastställandet av taxeringsvärden.

Särskilda taxeringsfrågor

Ett småhus är som huvudregel en byggnad som är inrättad till bostad åt en eller två familjer (2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen). En byggnad som är inrättad till bostad åt minst tre familjer utgör hyreshus. När det gäller byggnader på lantbruksenheter räknas emellertid av förenklingsskäl även en byggnad som är inrättad till bostad åt minst tre och högst tio familjer som småhus (prop. 1990/91:47, s. 46). Utredaren ska analysera om denna specialregel behövs om fastighetstaxeringen av bostäder slopas eller förenklas enligt utredarens förslag.

För lantbruksenheter gäller vidare att dessa fastighetstaxeras i sin helhet trots att endast småhus och tomtmark för småhus beskattas löpande. Utredaren ska därför särskilt pröva möjligheten att slopa fastighetstaxeringen av de delar av lantbruksenheter som inte beskattas samt beskriva vilka konsekvenser ett sådant slopande får.

En fråga som aktualiseras vid ett slopande eller andra förändringar av fastighetstaxeringen av bostäder är gränsdragningen mellan sådana boenden för äldre som utgör fastighetsavgiftspliktiga bostäder och sådana boenden för äldre som utgör skatte- och avgiftsfria vårdbyggnader enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen. Skatteverket har i en promemoria daterad den 26 maj 2008 (dnr 131 165532-08/113) hemställt att fastighetstaxeringslagens definition av vårdbyggnader ska ändras i syfte att uppnå en likformig fastighetstaxering av äldreboenden. Äldreboendedelegationen har i sitt betänkande Bo bra hela livet

(SOU 2008:113) föreslagit att samtliga särskilda bostäder för service och vård enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska klassificeras som vårdbyggnader enligt fastighetstaxeringslagen. Utredaren ska pröva frågan och lämna ett förslag som syftar till ökad tydlighet i gränsdragningen mellan vårdbyggnader och andra boenden för äldre.

Regeringen har i lagrådsremiss om införande av en ny skatteförfarandelag föreslagit att skattenämnderna ska avskaffas och att Skatteverkets beslut i stället ska fattas av en särskilt kvalificerad beslutsfattare. Skattenämnder har dock inte föreslagits slopade inom fastighetstaxeringen. Utredaren ska analysera om det finns ett behov av skattenämnder i fastighetstaxeringsprocessen eller om någon annan ordning är mer ändamålsenlig. Om skattenämnder bedöms kunna avskaffas, ska författningsförslag om detta lämnas.

Utredaren ska vidare överväga om det bör ske höjningar av beloppsgränsen för när en byggnad utgör en värderingsenhet och därmed ska ges ett eget värde vid fastighetstaxeringen (6 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen) samt beloppsgränserna för obligatorisk nytaxering på grund av värdeförändring vid särskild fastighetstaxering (16 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen).

Ytterligare en fråga som bör prövas är om nivååret bör förläggas närmare året för fastighetstaxering. En annan fråga som bör undersökas är om den inhämtning av uppgift om antal bostadslägenheter i hyreshusenheter som i dag sker i samband med fastighetsdeklaration (18 kap. 4 § jämförd med 9 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen) kan ske genom koppling till lägenhetsregistret.

Den löpande beskattningen

Som nämnts ovan ska utredaren utgå från att det fortfarande ska finnas en löpande beskattning av bostäder och att medlen från denna ska tillfalla kommunerna. Utredaren är dock oförhindrad att inom denna ram föreslå förändringar av beskattningen, så länge förslagen inte sammantagna innebär ett höjt skatteuttag jämfört med nuvarande regelverk. Utredaren bör analysera om

den nuvarande gränsdragningen för vilka bostadsrelaterade enheter som omfattas av kommunal fastighetsavgift är ändamålsenlig eller om fler enheter, t.ex. byggnader under uppförande och obebyggd tomtmark avsedd för bostäder, bör inkluderas i avgiftssystemet.

Om förslagen innebär minskade intäkter för kommunerna, ska utredaren lämna förslag till hur kommunerna kan kompenseras för detta intäktsbortfall.

Annan lagreglerad användning av taxeringsuppgifter

Utredaren ska presentera förslag till nödvändiga ändringar i såväl skattelagstiftning som annan lagstiftning där taxeringsvärde och andra uppgifter från fastighetstaxeringen används och vid behov föreslå alternativa underlag. Utredaren är oförhindrad att föreslå att olika regleringar i sin helhet upphävs. Utredaren ska vidare analysera vilka som påverkas av förslagen. Utredaren ska dessutom kartlägga förslagets påverkan på de verksamheter och processer som i dag använder data från fastighetstaxeringssystemet samt de samhällsekonomiska konsekvenserna av denna påverkan.

Icke lagreglerad användning av taxeringsuppgifter

Utredaren ska i fråga om den icke lagreglerade användningen av taxeringsuppgifter analysera vilka som påverkas av såväl ett slopande som förenklingar av fastighetstaxeringen för bostäder. Utredaren ska även belysa konsekvenserna för denna användning. I den utsträckning som utredningsförslagen omöjliggör fortsatt användning av vissa uppgifter bör utredaren så långt möjligt anvisa tänkbara alternativa lösningar. I denna del av utredningsuppdraget ingår även att, så långt det är möjligt, redovisa de samhällsekonomiska kostnaderna.

Finansiering, m.m.

Utredaren ska redovisa de administrativa konsekvenserna av sina förslag.

Utredaren ska även redovisa ekonomiska konsekvenser av förslagen. De förslag som lämnas ska sammantagna vara offentligfinansiellt neutrala. Till den del som förslagen innebär minskade inkomster ska finansiering därför föreslås inom det berörda området.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och andra intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2012.

(Finansdepartementet)